Estratto

Ernesto Bettinelli

Le primarie: traccia per un percorso "virtuoso"

1997

Le Primarie: traccia per un percorso "virtuoso"

di Ernesto Bettinelli
(Università di Pavia)

Secondo una singolare e diffusa opinione, la maturità di una democrazia si misurerebbe anche sulla più o meno ampia partecipazione elettorale dei cittadini: ma non nel senso che una più alta partecipazione rivelerebbe una maggiore consapevolezza democratica. Al contrario: sarebbero più evolute le esperienze (come quella nord-americana) che segnalano una ridotta partecipazione popolare alle competizioni elettorali: il 50 per cento degli aventi diritto (sono tali soltanto gli elettori registrati) che corrisponde circa al 30 per cento dei cittadini. Una così bassa assiduità viene spiegata con il fatto che in quei sistemi così evoluti, dove esiste un comune *idem sentire*, dove le competizioni si svolgono tra avversari e non tra nemici, dove la posta in gioco è il governo e non il potere, i cittadini, non colpiti da particolari ansie, si recano alle urne soltanto in quanto veramente motivati. E gli altri, gli astensionisti, dimostrerebbero con il loro comportamento omissivo non soltanto il non interesse per le votazioni, ma anche una "felice" assenza di preoccupazioni. Qualunque risultato non influirebbe sull'assetto fondamentale della convivenza e quindi sulla loro tranquillità.

Occorre confutare decisamente una simile "visione" idilliaca e soprattutto falsa. E riconoscere invece con decisione e convinzione, anche a costo di apparire meno "nuovi", che il fenomeno della diminuzione di partecipazione elettorale è assolutamente negativo, certamente da non incoraggiare, in quanto è sintomo non soltanto di malessere politico, ma di malessere sociale, di emargina-

zione dalla convivenza. Esso indica che la capacità di progressiva integrazione di una democrazia (e l'integrazione è obiettivo essenziale della democrazia) si sta esaurendo. Segnala che si va affermando la società dei 2/3 e non quella del 50 più 1 per cento, come rivelano anche preoccupate indagini condotte sui Paesi "modello".

Ecco perché credo che siano importanti tutte quelle iniziative rivolte a una maggiore e migliore integrazione dei cittadini nella politica e nelle decisioni della politica. Integrazione che deve essere certamente spontanea: non indotta da misure coercitive, da obblighi pur virtuali di voto, che recentemente e giustamente il legislatore italiano ha peraltro soppresso (nella nuova legge elettorale per la Camera dei deputati il voto non è più configurato come *obbligo giuridico*, ma soltanto come *diritto*).

In questo contesto e con queste prospettive ben venga allora anche l'invocazione delle primarie, che da qualche tempo si eleva con insistenza soprattutto dall'interno della coalizione democratica.

È però saggio e prudente intendere questa invocazione non come l'ennesima manifestazione del fascino che da noi suscitano istituzioni esotiche, peraltro spesso molto criticate e contestate all'interno dei sistemi in cui vigono, proprio come nel caso delle primarie americane. Le quali – come è noto – sono votazioni preliminari per la designazione di candidati a cariche non solo politiche, ma anche amministrative di vario livello, disciplinate dalle leggi elettorali di quasi tutti gli stati. Votazioni che si inseriscono in un sistema politico fortemente destrutturato e sovente condizionato *troppo* da interessi *troppo forti*, come lamentano autorevoli analisti. Votazioni che talora sono gestite da lobbies spregiudicate (soprattutto laddove vige il sistema delle primarie aperte). Lobbies che confidano

soprattutto sulla bassa partecipazione degli elettori e che, quindi, riescono a manovrare con successo micromasse di cittadini con metodi e incentivi non sempre a prova di manipolazione, quando non di corruzione.

Il richiamo alle primarie rivela, in ogni caso, soprattutto l'esigenza di un effettivo coinvolgimento dei cittadini nei processi di individuazione e selezione dei candidati, da sempre monopolio dei partiti in un sistema politico certamente più organizzato di quello nordamericano, anche dopo le recenti trasformazioni non ancora esaurite.

Il coinvolgimento dei cittadini è un'esigenza antica, affermata in passato da autorevoli studiosi. Voglio ricordare solo un nome: Costantino Mortati che ripetutamente nelle varie edizioni del suo manuale *Istituzioni di diritto pubblico* (dalla prima, del 1951, alla nona, del 1976) chiedeva con insistenza una legge dello stato che regolasse la fase preelettorale della designazione dei candidati, affidata – scriveva – "all'arbitrio più assoluto dei partiti". Allo stesso autore, del resto, si deve il primo progetto di "primarie", addirittura nel 1945, all'origine della democrazia dei partiti e non ancora della degenerazione partitocratica. Allora Mortati presentò uno «schema di un progetto per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nell'elezione dei deputati per la Costituente». Il progetto non fu discusso, ma venne allegato agli atti della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale per la Costituente come "risultato di uno studio personale utile".

Ricordo quel lontano progetto perché affrontava problemi che oggi sono più attuali che mai e perché offre soluzioni o suggestioni ancora apprezzabili pur nel mutato sistema elettorale, ora a dimensione uninominale e maggioritaria. Cosicché le condizioni istituzionali per

l'introduzione del metodo delle primarie sono ora certamente più favorevoli. E le motivazioni di Mortati, di apertura democratica alla società, sono infatti, in larga misura, presenti in quanti oggi invocano le primarie. La più recente congiuntura istituzionale italiana ha favorito una simile consapevolezza.

Consideriamo brevemente e puntualmente i fattori più significativi dell'evoluzione in atto.

1. Il referendum del 1992 sulla preferenza unica (che per gli effetti a cascata cui ha dato luogo è – a mio avviso – ancora più importante della consultazione-plebiscito del 1993 che ha indotto all'attuale ossessione maggioritaria). L'esito di tale votazione ha fatto entrare in forte fibrillazione fino a portarla a crisi irreversibile la concezione e pratica dei partiti politici (soprattutto quelli dell'area di governo) quali contenitori di tendenze, di interessi, di esperienze sovente contrapposte e incompatibili. Le quali venivano comunque composte proprio nella formazione di liste elettorali «pluraliste» che, nel sistema della preferenza plurima, a loro volta davano luogo alle famigerate cordate e a conseguenti fenomeni di corruzioni elettorali che tutti noi ben ricordiamo. E, soprattutto, consentivano ai partiti di offrirsi agli elettori con immagini, prospettive, talvolta anche programmi, molteplici, per recuperare voti a 360 gradi. Con la preferenza unica i partiti sono stati costretti *per la prima volta* nel 1992 a presentarsi con un'immagine univoca, almeno in ciascun ambito territoriale di gara. Nei partiti la selezione del capolista è diventata più dura, decisiva; e soprattutto meno occulta: gli accomodamenti tra le fazioni si sono rivelati più impervi. E la concorrenza *tra tutti i candidati*, non più

imbrigliata, è servita a rivelare finalmente senza veli la realtà di ciascun partito.

2. Questa situazione ha sicuramente agevolato la riforma elettorale per la Camera dei deputati in senso uninominale. Anche il complementare metodo proporzionale (per la copertura del 25 per cento dei seggi) associato alla competizione nei collegi uninominali ne è rimasto decisamente condizionato, come dimostra l'espediente della lista rigida, non modificabile dall'elettore. Pure in questo caso infatti il *candidato in corsa* viene selezionato prima. Si attivano cioè procedimenti di responsabilità prima sconosciuti. Si afferma la *personalizzazione* delle competizioni, il cui pregio è appunto l'esigenza di legare una persona a un programma, a una prospettiva. Insomma ci si è convinti che sono le persone che fanno camminare le idee; che le idee non sono semplicemente affidate alla storia o alla forza delle cose o a imperscrutabili intelligenze collettive.

Questo processo di *personalizzazione-responsabilizzazione* ha dimostrato le sue positive potenzialità con la riforma dell'ordinamento elettorale e istituzionale di comuni e province.

E ha messo in luce, soprattutto nell'area democratica, attitudini virtuose degli stessi partiti che, forse per la prima volta, hanno cercato di interpretare la domanda di nuovo e di sintesi proveniente dalla società. È divenuto cioè più facile e naturale proporre buone candidature, non scelte sulla base di interessi di apparato, ma per acquisire un consenso sociale più vasto rispetto alle posizioni di partenza. L'individuazione delle *candidature di sintesi* è stata il punto di partenza e di arrivo per costruire

maggioranze di governo negli enti locali, per aggregare stabilmente soggetti politici.

Ora si richiede che il virtuoso comportamento dei partiti sia accompagnato, se non sostituito da un comportamento virtuoso della stessa società civile, affinché essa stessa diventi in grado di scoprire da sola le proprie risorse umane. Ecco perché il movimento delle primarie si va affermando anche per le competizioni locali. A Milano – ad esempio – si è costituito in tal senso un apposito comitato *trasversale* (...) per le primarie che ha avviato il relativo processo in vista di imminenti elezioni comunali.

3. Il richiamo alle primarie è stato anche determinato da esperienze meno positive, come nel caso delle elezioni politiche del 1994, quando i partiti dell'area progressista hanno messo in piedi quella che oggi possiamo, con un po' di autoironia, definire "l'alleanza per la sopravvivenza": per la sopravvivenza innanzitutto delle varie anime su cui è stato costruito il cartello elettorale. È inutile ricordare i famigerati tavoli nazionali, e peggio ancora regionali, per cercare candidature in una sfrenata dissipazione di energie che impediva di vedere che cosa accadeva fuori, sull'altro fronte. E che cosa accadesse fuori ora lo sappiamo e l'abbiamo imparato. Veniva prefabbricato un *leader*, Silvio Berlusconi, designato come futuro Presidente del Consiglio: si prometteva una prospettiva di governo, se non addirittura un'alternativa di sistema che a livello di consenso elettorale certamente funzionò, anche se poi tale prospettiva di governo si è rivelata *effimera*. In ogni caso occorre riconoscere che la destra, in tal modo, riuscì a dare *significato* alla competizione: il premio in palio non era tanto la rappresentanza parlamentare, ma la conquista del governo per un leader predefinito. In

questa dimensione Berlusconi ha determinato quel fenomeno di trascinamento per cui la sua immagine copriva e proteggeva quella dei singoli candidati del Polo con o senza qualità. Tanto che qualcuno confessò: "era facile vincere: nel mio collegio avrebbe vinto anche un ciuccio...".

4. Da quell'esperienza le forze che ora si riconoscono nella *coalizione democratica* hanno per fortuna imparato molto e sono riusciti addirittura a rovesciare la situazione. Hanno individuato un *leader*, hanno prefigurato un disegno e forse un programma coerente di governo. Hanno compreso – pur tra quotidiane contraddizioni ... – che il leader è e deve essere una figura di sintesi, autonoma, con una propria soggettività e fisionomia che non è la somma dei tratti somatici dei singoli partecipanti alla coalizione. Si è per certi aspetti rovesciata la situazione del 1994: la candidatura di Romano Prodi ha quasi *ingessato* la leadership di Berlusconi nell'altro blocco.

Il problema nasce proprio adesso: come non dissipare questo vantaggio, come portare a coerenza il disegno, con quali metodi anche per la designazione delle candidature. Ed è qui che si apre il discorso delle "primarie" (in via convenzionale) o comunque di un effettivo coinvolgimento popolare a livello locale nella selezione delle candidature di collegio. Ma prima di stabilire il metodo, occorre fissare il quadro in modo sicuro, senza contraddizioni, per non ritornare al 1994.

Il punto di partenza (e d'arrivo) è che la coalizione offre al corpo elettorale una prospettiva ben identificata di Governo, la cui responsabilità è affidata a un uomo di sintesi (e non di somma). Ciò richiede che, alla fine, una effettiva maggioranza di parlamentari si riconosca in

questa prospettiva e in quest'uomo. Se il rapporto tra Prodi ed eletti della coalizione non potrà dunque essere casuale, non *può* nemmeno essere casuale il rapporto tra Prodi e tutti i candidati che concorrono sotto il simbolo della sintesi, che è l'Ulivo. A questo scopo dovrà funzionare un doppio circuito di responsabilità e fiducia: dai candidati verso Prodi e da Prodi verso i candidati. Proprio perché la posta in gioco non è tanto o soltanto la conquista di un collegio, ma l'affermazione di una maggioranza coesa, con un'immagine se non univoca, quanto meno coerente.

È a questo punto che si pone il problema della individuazione e selezione delle candidature per i 475 collegi della Camera e per i 232 del Senato. È evidente che il metodo dei tavoli e dei sub-tavoli è improponibile, proprio perché nega il dato della coalizione, come realtà distinta rispetto ai singoli partiti. D'altra parte è altrettanto evidente che i partiti non solo possono, ma debbono – proprio in quanto soggetti *politici* – prendere parte a questo processo. È poi altrettanto evidente che la società civile dei singoli luoghi della competizione non può rimanere né estranea né esterna a tale processo. Infine, deve essere altrettanto chiaro che le responsabilità-aspettative dei partiti e delle società civili periferiche non possono contraddire il progetto e la sua immagine collettiva. Questo comporta, in particolare, che se in un determinato collegio dovesse "uscire" una figura che potesse creare grave pregiudizio all'immagine nazionale della coalizione e del suo leader, debba ritenersi non solo plausibile, ma affatto legittimo che il *Leader* possa opporre un veto definitivo a una siffatta scelta, anche se essa fosse sortita da un democratico e partecipato processo di selezione delle candidature.

Se le premesse sono queste, se si riconosce la loro validità, l'avvio dei procedimenti di primarie convenzionali, per la selezione dei candidati in ciascun collegio o più candidati per più collegi, può essere soltanto di due tipi:

I. *Dall'alto verso il basso*: i soggetti della coalizione, singolarmente o congiuntamente, in rapporto o meno con le proprie specifiche realtà organizzative, altri soggetti diffusi (numero minimo di elettori, associazioni civili con una evidente ed effettiva adesione popolare...) che abbiano espressamente e pubblicamente aderito alla coalizione, individuano per ogni ambito territoriale (...) i possibili candidati. Su di essi esprime una valutazione di *congruità* il *leader*, appunto in quanto soggetto di sintesi. Se "nulla osta", questi pre-candidati si sottopongono per la designazione alla scelta degli elettori del collegio che abbiano pubblicamente sottoscritto l'adesione alla coalizione (e pagato *pro quota* il costo della loro partecipazione *primaria*). Tale voto deve essere segreto e deve essere circondato da tutte le garanzie relative alla sua genuinità. La designazione può valere (cioè essere vincolante) soltanto se la partecipazione alle singole primarie abbia raggiunto un determinato quorum, misurato sugli elettori del collegio (o altro ambito di riferimento).

II. *Dal basso verso l'alto*: in questo caso sono i soggetti periferici organizzati o diffusi che si assumono l'iniziativa di proporre attraverso procedimenti pubblici, garantiti e *trasparenti* i pre-candidati. Ogni iniziativa di designazione di precandidati (per un solo collegio o per un'area più vasta) *pesa* in rapporto al procedimento seguito e all'effettivo e dimostrato coinvolgimento popolare. Alla fine però l'investitura delle candidature da scegliersi esclusiva-

mente tra quelle proposte scaturite dal basso spetta *in via definitiva* ad apposito comitato di garanzia (...) presieduto dal Leader della coalizione.

Nell'uno e nell'altro procedimento gli aspetti più qualificanti e irrinunciabili sono la *pubblicità*, la *trasparenza* e la nominatività di tutte le persone che vi hanno partecipato. Ciò comporta, ad esempio, che i precandidati designati da associazioni risultano legittimati non tanto con riferimento alla sigla dell'associazione o alla sua apprezzabile ragione sociale, ma dal fatto che *tot* aderenti di quella associazione con nome e cognome abbiano partecipato alla designazione.

Sono queste, evidentemente, ipotesi di *pseudo-primarie* da regolamentare in via convenzionale, ritagliate sulla presente congiuntura del sistema politico e sulle condizioni di uno specifico schieramento.

Per quanto riguarda il più ambizioso progetto di introdurre, come immaginava Mortati, un vero e proprio sistema di primarie nel sistema politico italiano, occorre prima verificare lo stato del sistema politico stesso dopo le prossime elezione politiche. Bisognerà in particolare verificare se la tendenza al bipolarismo magari produttivo di bipartitismo si consoliderà o meno. In ogni caso, tenendo conto della realtà *sociale* e politica del nostro Paese, un'eventuale disciplina legislativa non potrà, a mio avviso, in nessun caso essere un espediente per omologare o forzare specifiche forze politiche che intendano conservare propri moduli organizzativi magari accentrati, purché non violino i diritti elementari della persona. I partiti sono e devono rimanere libere associazioni a cui si può aderire o non aderire liberamente. Il processo della designazione delle candidature – auspicabilmente in regime uninominale – deve essere inteso come un'ulteriore

forma per consentire a tutti i cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale e locale. Un arricchimento della democrazia, non una sua riduzione.

Si potrebbe in tale ottica prevedere un sistema aperto di questo tipo: per i soggetti che liberamente per la loro specificità non intendessero uniformarsi al metodo delle primarie dovrà continuare a valere e magari essere rafforzato l'onere della sottoscrizione delle candidature da parte di un determinato numero di elettori. Per i soggetti che invece optassero per un metodo di primarie *garantite e pubbliche* tale onere potrebbe considerarsi assorbito.

(Relazione svolta ad Alatri – 9 luglio 1995 – in un incontro su Le primarie, *promosso dai Comitati-Prodi del Lazio)*